

RÉGIÓK AZ EZREDFORDULÓN?

A terhes örökség és a jövő modernizációs kihívásai

(Regions in the Millennium?

A Troublesome Heritage and the Modernisation Challenges of
the Future)

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Az önkormányzati modellváltás hatása a területi közigazgatás térbeli integrációjára

A magyar önkormányzati törvény megalkotásakor a törvényhozó elsődleges értéknek az önkormányzati szabadságot tekintette, azt, hogyan lehet az önkormányzati döntéshozást felszabadítani mindenfajta külső befolyástól. Éppen emiatt azonban elhanyagolódtak a rendszeren belüli együttműködés, integráció szempontjai.

A magyar önkormányzati rendszer belső szerkezeti vázát/szintjeit, valamint az integráció és a munkamegosztás csomópontjait nem jelölte ki a jogi szabályozás, azaz szinte teljesen helyi döntések eredményeként formálódik.

Az önkormányzati rendszeren belül nemcsak az integráció, a szintek helyzete bizonytalan, hanem a munkamegosztás is, nemcsak a szintek, hanem a települések között is. A meglehetősen diffúz munka-, illetve hatáskör-megosztási viszonyok annak eredményei, hogy az önkormányzati feladatrendszer szabályozása lényegében nem tesz különbséget az egyes önkormányzati típusok között. Az önkormányzati törvény elvileg lehetőséget adott a feladatok differenciálására a települési önkormányzatok mérete szerint, ugyanakkor nem zárta ki azt sem, hogy bármelyik települési önkormányzat vállalkozhasson a közvetlenül nem neki előírt feladat ellátására. A tényleges hatáskör-megosztási gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a törvényhozó nem szívesen differenciál a települések között, minden települési önkormányzat címzettje szinte valamennyi önkormányzati hatáskörnek. Az utóbbi időben tapasztalható némi elmozdulás ugyan, ami a feladatrendszer egésze szempontjából a modell lényegét már nem képes megváltoztatni.

A törvényhozó koncepciója az volt, hogy a helyi döntések elegendőek lesznek az integrációk és az optimális munkamegosztás kialakulásához, sőt nemcsak a kapcsolódási pontok és tartalmak, hanem a formák tekintetében is meghagyható a szinte korlátlan szabadság. A feladattelepítés/település liberális modellje eleve problémásnak ígérkezett, hiszen a törvényhozó eredetileg a legkisebb településnek is lehetővé tette önkormányzat létrehozását, s ezzel megduplázta 1990-ben a helyi igazgatási egységek számát. A szabályozási illetve politikai koncepció eredményeképpen alig

van az önkormányzati masszán belül integrációs pont, amely elég szilárd lenne. Az előbbiek következtében két markáns strukturális sajátosság különbözteti tehát meg a magyar önkormányzati rendszert nemcsak a nyugat-európai, hanem a legtöbb közép- és kelet-európai országétól: a települési önkormányzati szint elaprózottsága és a területi önkormányzati szint „lebegése” (Zongor 1991).

Fragmentált települési önkormányzati rendszer

Nem csak a települési önkormányzatok hibája, hogy a társulások rendje nem úgy alakult, ahogy a törvényhozó várta. Igaz, hogy különösen az első években a helyi politikusok az önállóság eufóriájába esve nem hajlottak az együttműködésre, presztízs kérdésként kezelve, hogy lehetőleg önálló jegyzőséget, iskolát működtessenek. Az is igaz azonban, hogy a szabályozási és finanszírozási környezet sem motiválta a helyi döntéshozókat arra, hogy szervezetüket a tényleges helyi ellátási körzetekhez igazítsák, az optimális intézményi struktúráknak rendeljék alá. Az együttműködési szándék nemcsak a kistépelölések, hanem a városok oldaláról is hiányzott, sőt tartósabbnak is bizonyult az előző csoporthoz képest. A kistépelölések ugyanis lassan, óvatosan elkezdték formalizálni a környékükkel való kapcsolatrendszerüket (társulások, körjegyzőségek, kistérségi szövetségek, együttműködési megállapodások), míg a városok nem vállalkoztak arra, hogy aktívan szervezzék a területet, annak ellenére, hogy körzeti intézményeik működtetésében számtalan problémával kellett megküzdeniük, elsősorban forráshiány miatt. A környékükkel való társulás helyett a könnyebb utat választották, például intézményeik egy részét átadták működtetésre a megyei önkormányzatoknak. A városok többsége eleinte azokba a kistérségi társulásokba sem lépett be, amelyek az évtized közepén egyre markánsabb térbeli integrációs jelenséggé váltak.

Települési önkormányzataink tehát már vannak a lokális hatalom egy-egy mozaikját alkotva, de még nincs meg a rendező elv e mozaikok illeszkedéséhez. A struktúra horizontálisan és vertikálisan, valamint „szektorálisan” is labilis. Nem tisztázódtak a településközi tartós kapcsolatok tartópillérei, s nem rendezett a „vertikumba” rendeződés és így az országos döntésekhez való kapcsolódás mechanizmusa, illetve integrációs csomópontja sem. Nincs megfelelő, közjogilag felfegyverzett „határörizet” az önkormányzati és állami szerepvállalás határán, a kötelező és önkéntes önkormányzati feladatok körén belül az utóbbi csoport jelentőségében zsugorodik.

Gyenge önkormányzatok, erős állam megyei szinten

Az önkormányzati jogalkotó politikai filozófiája, attitűdje révén, amelyet jórészt a tanácsrendszerben felhalmozódott negatív megyei élmények tápláltak, egyértelműen a telepöléseket, azok autonómiáját állította az önkormányzati rendszer középpontjába. Ennek a célnak rendelődött alá a megyei szint szabályozása. Mint ismeretes, meglehetősen erős csoportok képviselték azt az álláspontot, hogy megyei önkormányzatokra nincs is szükség, a telepölések társulásai megoldják a körzeti feladatokat.

Ezért már az is sikernek számított, hogy végül is – több szomszédos posztkommunista országtól eltérően – nálunk megmaradt a képviseleti demokrácia területi szintje a megyei önkormányzatok keretében. Ezek a megyei önkormányzatok azonban már a szabályozási pillérek miatt sem válhattak az önkormányzati rendszer súlyponti, de egyenjogú szereplőivé sem.

- A megyei szintet ún. szubszidiárius szintként rendezte be a törvény, azaz a megyei feladatkört azon körzeti szolgáltatásokra korlátozta, ahol a települések nem képesek, vagy nem akarnak szerepet vállalni. Ennek a generális szabálynak az értelmében a törvényhozónak ugyan lehetősége lett volna a körzeti szolgáltatások egy részét olyanak minősíteni, amelyek ellátására a települések nem képesek, vagy nem kötelezhetők, de nem ez történt. A megyei önkormányzatok alig kaptak a törvény erejénél fogva kizárólagos és eredendően nekik címzett hatáskört. A települési önkormányzatok számára is adott volt a lehetőség, hogy körzeti intézményeik működtetését a megyei önkormányzatokra bízzák, ám különösen az első választási ciklusban a települési egoizmusok folytán nem sok dolga akadt a megyéknek, sőt előszeretettel éltek települések azzal a jogukkal, hogy a területükön működő körzeti intézményt átvették működtetésre a megyétől. A megyei feladatrendszer tehát ezen szabályozási logikának köszönhetően nem tudott megszilárdulni sem időben, sem térben. Az egyes megyei önkormányzatok tényleges feladatköre az adott megye településeinek egyedi döntései mentén differenciálódott, illetve attól függően is változott az időben, hogy egy-egy körzeti intézmény működtetése milyen forrásokat igényelt, s ezekhez milyen mértékben lehetett állami támogatás formájában hozzájutni. A feladatok, intézmények ilyen típusú mozgatása magukat az intézményeket sújtotta, és azokat, akik az intézmények szolgáltatásait igénybe vették. Kiszámíthatatlanná vált a fenntartók magatartása, elmaradtak a felújítások, az intézményhálózatok átalakítását, modernizálását szolgáló koncepciók, még jobban lazult a fogyasztókkal való kapcsolat.
- A megyei kompetencia nem csak tartalmában, hanem területi illetékességét tekintve is szűkülte a megyei jogú városokra vonatkozó szabályozással. A megyei jogú városok saját területükön felhatalmazást kaptak arra, hogy ellássák az egyébként a megyék hatáskörébe utalt feladatokat is. A logikát mereven követve a megyei jogú városokat választójogi szempontból is kihasították a megye testéből, a megyei jogú városok ugyanis nem küldenek képviselőket a megyei testületbe.
- A bizonytalan, „lebegtetett” feladatrendszernek megfelelően alakult a megyei önkormányzatok politikai-közzogi státusza, legitimitása is. Az 1990–1994 között érvényes szabályozás alapján a megyei önkormányzati testületeket közvetve választották bonyolult elektori rendszerben. E módszer sajátos összetételű testületeket eredményezett, a képviselőknek is identitás zavarokat okozott, a politikai struktúrában pedig szinte teljesen súlytalanok maradtak. Jellemző, hogy az 1990-es első önkormányzati választásokat bemutató kötet egyáltalán nem érintette a megyei testületeket (*Böhm–Szoboszlai* 1992). A kikezdehető politikai legitimitás ugyan megnehezítette az Európai Önkormányzati Chartához való csatlá-

kozásunkat, viszont később jó ürügyül szolgált a megyék mellőzéséhez a hatáskörök, a vagyon és a források szétosztásakor.

- A maradékelvű feladatrendszer, a gyenge politikai legitimitás alapján érthető, hogy a megyei önkormányzatok szinte teljesen elvesztették kapcsolataikat a települési önkormányzatokkal, ezért nem voltak képesek területi integrációs szerepet betölteni. Eerre már csak azért sem vállalkozhattak, mert egyrészt nem kaptak rá törvényi felhatalmazást (mind a szakma, mind a politika elvitatta például a megyék érdekképviselői funkcióját), másrészt nem rendelkeztek olyan eszközrendszerrel sem, amely a területi integrációhoz feltétlenül szükséges lett volna: például kiiktatódott a közigazgatási fogalomtárból a tervezés, a koordináció, az információs rendszer, a képzés–továbbképzés, a szakmai segítség fogalma, a megyei szintű újraelosztást pedig egyenesen kiátkozták az önkormányzati rendszerből.
- Mint ismeretes a legyengített megyei önkormányzatok mellett, helyén meglehetősen virulens államigazgatási, dekoncentrált szektor jött létre egyrészt új szervezetek létrehozásával (amire egyébként bármelyik minisztérium jogosult), másrészt a korábban meglévő hatáskörének kiterjesztésével.

Regionális politika – területi reformokkal?

Területi politika a területfejlesztési törvény előtt

A rendszerváltás a regionális politikát merőben új körülmények közé helyezte. A gazdaság tulajdoni, szervezeti–szerkezeti átalakulása, a piaci törvények érvényesülése a regionális különbségek mélyülését idézte elő. Az okok egy része már a rendszerváltás előtt érlelődött, mások szorosan összekapcsolódtak a rendszerváltással (Enyedi 1996). Az új regionális folyamatok jelentős része korábban Nyugat-Európában is lezajlott, nem kis megrázkódtatásokat okozva. Nálunk a válságot tovább mélyítették a politikai–társadalmi változások: már a kilencvenes évek elején jelentős mértékű és tartós munkanélküliséggel sújtott válságtérsegek alakultak ki. Az elkülönült területfejlesztési politika szükségessége és megerősítése vitathatatlaná vált. Az ágazati és gazdaságpolitikai stratégiák, a piaci hatások területi következményeinek tudatosítása, és szükség szerinti kezelése paradox módon a tervgazdaságra épülő államéhoz képest még hangsúlyosabb feladatként jelentkezett.

A fokozódó állami regionális politikai szerepvállalás szervezeti és strukturális szükségleteivel éppen szembe haladt azonban a területi igazgatás modelljének fejlődése.

A területi igazgatás struktúráját érintő két intézmény, mármint a társulások és a területi önkormányzat elhanyagolása, elhalványítása unikális rendszert eredményezett az európai önkormányzati rendszerek palettáján, nevezetesen elaprózott és rendkívül széles hatáskörű alapszintet, területi integrációs szintek és intézmények nélkül. Összehasonlító elemzések ugyanis azt mutatják, hogy ahol a közigazgatás alapegységei az elemi településre épülnek, ott a településekre épülő közbenső szintek száma

és kompetenciája nagyobb, ellensúlyozva a települési dezintegrációt, illetve alacsonyabb hatékonyságot (Franciaország, Olaszország, Németország stb.). Ahol viszont erősen integrált az elemi, alsó szint, ott már erre a szintre jelentős feladatok és források települnek, s arányosabb munkamegosztás alakul ki az alap és középszint között (Verebélyi 1993).

E sajátos területi igazgatás erőteljes hatást gyakorolt a regionális politika mozgásterére, tartalmára és eszközeire egyaránt:

- A területi érdekvéonyesítés lehetősége jelentősen csökkent azáltal, hogy a nagy számú települési önkormányzat az elosztási mechanizmusok terén versenyhelyzetbe került egymással, a térségi érdekeket pedig lényegében semmilyen szereplő nem jeleníthette meg.
- A települési önkormányzati dominancia, illetve polgármesteri politikai nyomás azoknak a fejlesztési céloknak kedvezett, amelyek nem a regionális különbségek mérséklését és a gazdasági versenyképesség javítását, hanem a kistelepülési alapellátás színvonalának emelését eredményezték.
- A regionális politikai döntések centralizálódtak, ezzel nemcsak társadalmi ellenőrzöttségük, hanem hatékonyságuk is jelentősen romlott, nem mobilizálódtak a lokális erőforrások a helyi szereplőkkel való kommunikáció hiányában.
- Átfogó, az ország és a kormányzás egészét érintő regionális politika helyett a települési önkormányzatok feladataihoz kapcsolódó települési szolgáltatás- és infrastruktúra-fejlesztés, valamint regionális válságkezelés zajlott.

Az első kormányzati ciklus területfejlesztési aktivitásának eredményeit nem szabad elvitatni, hiszen a korábban elhanyagolt aprófalvak infrastruktúrájában radikális javulás következett be. Tiszteletre méltó erőfeszítéseket tett a kormányzat a borsodi, szabolcsi válságtérségek akut problémáinak megoldása érdekében is. Ennek ellenére a regionális különbségek mélyültek, a válságkezelés sem tudott komolyabb sikereket felmutatni a hanyatló régiókban, az aprófalvak javuló infrastrukturális ellátása nem oldotta meg a foglalkoztatási, jövedelmi problémákat, sőt bizonyos új gondok keletkeztek:

- Az önkormányzati fejlesztés-finanszírozási rendszer normatív elven nem tudta finanszírozni az egyébként jogos igényeket.
- A megvalósult infrastrukturális beruházások jelentős részénél az üzemeltetés, a hitelek törlesztésének terhei sokszor pénzügyi krízishelyzetbe sodorták az önkormányzatokat (éppen a hatékonysági szempontok figyelmen kívül hagyása miatt).
- Az államháztartási reform helyi, területi szinten minduntalan elakadt, többek között a települési, polgármesteri érdekek fetisizálása miatt.
- Az ágazati csatornákon, ágazati érdekek és mérlegelés mentén szétszotogatott állami forrásokból végrehajtott fejlesztések területi hatékonysága alacsony, beleértve a foglalkoztatás-politikai forrásokat is.

Területszervezési reformalternatívák

A területi integráció hiányát a kormányzat is felismerte, törekedett is bizonyos korrekciókra, de sokak véleménye az volt, hogy a megoldás a gyökeres megye-reform lehet. A magyar közigazgatás történetben a megyéket érintő eddigi terület-szervezési reformok illetve reformelképzelések tükrében az állapítható meg, hogy határozottan el kell különíteni az államhatárok változásával összefüggő szükségsze-rű, és ténylegesen is végrehajtott korrekciókat, összevonásokat azoktól a politikai, illetve közigazgatási modellváltáshoz kötődő reformelképzelésektől, amelyekben az új területi beosztás kifejezett szándéka volt a középszint jellegének, tartalmának valamint a területi szintek számának megváltoztatása. A gyökeres területszervezési reformok rendre azért maradtak el, mert nem született szakmai illetve politikai kon-szenzus az igazgatási modellváltás alapvető céljai, koncepciója tekintetében. Két-ségtelen földrajzi tény, hogy a magyar megyei beosztás nem ideális, ahogy Hencz Aurél fogalmazott „megyerendszerünk területi alapjait illetően, a változások ellené-re, évszázadok terhes hagyatékát cipeli” (Hencz 1973, 16). Rajzasztalon számtalan felosztás elkészíthető, amelyek látszólag oldják az arányossági, székhely-elérhetőségi, illetve funkcionális problémákat, teljes felszámolásuk azonban objek-tív adottságok miatt nem lehetséges (Hajdú 1996).

Minden területszervezési reformelképzelés értéke és realitása azon múlik, milyen funkciók számára, milyen hatalmi tartalommal akarjuk kitölteni a területi kereteket. Amíg tehát a közigazgatás-szervezés szakmapolitikai alapjai nem kerülnek elfoga-dásra, addig a területszervezési reformok viszonyítási alap nélküliek. A kilencvenes évtized első felében, különösen az új alkotmány illetve a területfejlesztési törvény elő-készítéséhez kapcsolódva megfogalmazódtak különböző reformalternatívák, amelyek a megyénél kisebb (városmegyék) vagy a megyéknél nagyobb (régiók) egységek kiala-kításához kötötték a területi igazgatás helyzetének gyökeres átalakítását.

Áttekintve azonban a magyar államszervezet területi integrációs jelenségeit, a te-rületszervezési folyamatokat, motivációkat, arra a következtetésre juthatunk, hogy a kilencvenes évtized első felében sem az igazgatási szereplők közötti intézményesi-tett kapcsolatrendszer, sem a kormányzati reformelképzelések, sem a tudományos kutatások nem támasztották alá gyökeres területi reform szükségességét és realitását. Ugyanakkor a közigazgatás állami és önkormányzati szektorában egyértelműen ki-mutathatók voltak a dezintegráció diszfunkciói, különösen a megyei szint szerepé-vel kapcsolatos bizonytalanságok.

A területfejlesztési törvény és a közigazgatás-szervezés

Ebben a politikailag és szakmailag is bizonytalan helyzetben került elfogadásra a területfejlesztésről szóló törvény, amely nemcsak a regionális politika, hanem a te-rületi közigazgatás jövőképe szempontjából is a megoldás ígéretévé vált, tekintettel arra, hogy – az 1994-ben hivatalba lépő új kormány határozottabb megyekonceptiója

ellenére – a közigazgatás-szervezés nem tudott megbirkózni a területi integrálás feladatával.

A területfejlesztésről szóló törvény kétségtelen pozitívuma, hogy sikerült összetelni a partnereket a komplex-területi szintű döntéshozás számára, tehát erős koordinatív hatást gyakorolt a szektorok és szintek közötti kapcsolatrendszerre.

Nem hozott azonban bizonyosságot, határozott jövőképet abban a tekintetben, hogy melyik térkategória lesz akár csak a területfejlesztésben is a domináns, így aztán nem sikerült kimozdítani a megye-vitát sem a holtpontról.

A területfejlesztési törvény létrehozott három területi döntéshozási szintet is, a kistérséget, megyét és a régiót, de nem határozta el az egyes szinteken gyakorlandó tevékenységeket, hatásköröket. Különös megoldásnak tekinthető az is, hogy a törvény éppen azzal a két szinttel (a kistérséggel és a régióval) kapcsolatban nagyolta el leginkább a szabályozást, amelyeknek szakmai szempontból kulcspozícióba kellett volna kerülni. A kistérségek nem épültek be intézményesen a területfejlesztési rendszerbe, a régiók kérdésében pedig fogalmi bizonytalanság keletkezett azáltal, hogy az ún. NUTS 2 régiók, amelyeket az Országos Területfejlesztési Konceptió határozott le, nem váltak a tényleges regionális együttműködés szilárd keretévé. A törvényhozó ugyanis politikai kompromisszumra kényszerült:

- az önkormányzati törvénybe már 1994-ben bebetonozott megyei területfejlesztési tanácsokat kellett helyzetbe hozni,
- a modernizációs kihívásként érvényesülő régiók kérdésében nem mert dönteni, tekintettel a bizonytalan régióhatárokra,
- a helyi közösségekre alapozott fejlesztési politikához szükséges kistérségi szerveződések nem merete szorosabban szabályozni, és nem akarta megfinanszírozni.

A régióépítés kihívásai és stratégiája

A törvény teremtette bizonytalanságok feloldódásának határozottabb ígérete az újabb kormányciklushoz kötődik, amennyiben a kormány nemcsak a területfejlesztés vonatkozásában határozta el a régiók megerősítését, hanem kilátásba helyezte az igazgatási, sőt politikai–önkormányzati regionalizálást is.

Magyarországon az elmúlt évszázadokban is többször, legutóbb pedig az ún. megye-vita során merült fel a regionalizálás programja. A korábbi kísérletek és tervek közös jellemzője volt, hogy nem törekedtek a régióknak politikai–érdekképviselési tartalmat adni, hanem vagy az állami közigazgatás, vagy a területfejlesztés–területi tervezés számára kreáltak különböző számban és határokkal régiókat. A rendszerváltás óta zajló megye vitában azonban a régió úgyszólván felmerült, mint a jelenlegi megyei önkormányzatok alternatívája, éppen a Nyugat-Európában zajló regionalizálási folyamatokra hivatkozva. Nyugat-Európában több államban (Franciaország, Olaszország, Spanyolország) jutott el a területi decentralizáció a politikai régiók létrehozásának vagy megerősítésének fázisába (sőt egyes országok a federalizálás szintjéig értek, pl. Belgium). A folyamat azonban évtizedekig húzódott

annak ellenére, hogy több regionalizálási program határozott történelmi tradíciókra vagy markáns kulturális–etnikai determinizmusokra épült. Ennek alapján nem túlzott óvatosság diktálja azt a véleményt, hogy még egy évtized távlatában sem lehet nagy eséllyel számolni azzal, hogy a megyei területi beosztást általános érvénnyel váltsák fel a régiók.

A területfejlesztés aktuális szükségletei szempontjából nem létkérdés az, hogy NUTS 2 szinten közvetlenül választott képviselőtestületek, „regionális parlamentek” működjenek, amelyeknek általános hatásköri felhatalmazása van, azaz tevékenységük kiterjed az igazgatás, a szolgáltatások és a gazdaságfejlesztés szélesebb területeire. Kétségtelen azonban, hogy azok a területi egységek a legsikeresebbek a regionális politikában, ahol a regionális fejlesztési és politikai egységek határai egybeesnek (Horváth 1998).

A régiókkal szemben támasztott európai követelmények

Hazánkban tehát egyelőre gyenge megyék és gyenge régiók vannak, s az sem elég világos, hogy melyiket mire kívánjuk berendezni. Az ellentmondás úgy oldható fel, ha a teljes politikai regionalizálás befejezéséig a megyei önkormányzatok kapnak erőteljes szerepet a területi önkormányzati rendszerben. Erre már csak azért is szükség lenne, mert jelenleg, miközben már az új politikai régiók gondolatával kacérkodunk, még a megyék sem felelnek meg a régiókkal szemben támasztott európai követelményeknek.

Az Európai Régiók Gyűlése 1996 decemberében fogadott el egy nyilatkozatot a regionalizmusról, majd több éves előkészületek után elkészült a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Kongresszusa keretében. Ezek a dokumentumok meghatározzák a régiókkal szembeni tartalmi és formai követelményeket, amelyek követését ajánlják a ratifikáló államoknak, miután az Európa Tanács legmagasabb fórumai konvencióként elfogadják.

- A charta első cikkelye szerint a régiókat, azok alapvető önkormányzati jogait alkotmányos elismerésben illetve védelemben kell részesíteni. A későbbiekben ezt részletezve rögzíti, hogy határaik hozzájárulásuk nélkül nem változtathatók meg, jogaik védelmében bírósághoz fordulhatnak, tevékenységük felett csak utólagos törvényességi ellenőrzés gyakorolható.
- A régió fogalmát is megadja a dokumentum: az állam legnagyobb területi egysége, amely a helyi önkormányzatok és a központi állam között helyezkedik el, és választott testülettel rendelkezik.
- A régióknak saját és átruházott feladataik megvalósításához megfelelő szabályozási és végrehajtási eszközökkel kell rendelkezniük.
- A régiókat általános hatásköri felhatalmazással kell ellátni a szubszidiaritás elvét követve, mind a településekkel, mind a nemzeti állammal való viszonyrendszerben.

- Külön megemlíti a charta a régiók helyi önkormányzatok irányában betöltendő finanszírozási kiegyenlítő szerepét, az interregionális együttműködés, határon túli kapcsolatok jelentőségét.
- Kiköti a charta a régiók részvételi jogát az őket érintő nemzeti döntéshozási eljárásban, erre különböző módozatokat ajánlva.
- Deklarálja a charta a régiók részvételi jogát az európai intézményekben és a nemzetközi kapcsolatok nemzeti alakításában.
- A régiókat illeti a szervezetük önálló alakításának a joga, de rendelkezniük kell egy közvetlenül választott testülettel és egy végrehajtó orgánummal.
- Már az eddigi elvárások egy részénél is lehetnek aggályok a magyar megyék kompatibilitását illetően, különösen így van ez a finanszírozással kapcsolatos követelmények esetében. A magyar megyék bevételeinek többsége ugyanis nem saját bevétel, nem is látható/tervezhető megfelelően előre, egyelőre nem világosak az életkörülményekben megmutatkozó különbségek megyék közötti kiegyenlítésének mechanizmusai sem, az állami támogatások jelentős része célhoz kötött, s a megyék nem rendelkeznek adómegállapítási illetve kivetési joggal.

Megemlítendő, hogy a chartához képest az Európai Régiók Gyűlésének regionalizmusról szóló nyilatkozata, bár sok vonatkozásban teljesen azonos a szöveg, bizonyos kérdésekben sokkal radikálisabb:

- Előírja például, hogy a dekoncentrált közigazgatásból a megfelelő személyi és pénzügyi forrásokat át kell adni a választott testületeknek a párhuzamosságok elkerülése érdekében.
- Felsorolja a nyilatkozat a legfontosabb regionális kompetenciákat: regionális gazdaságpolitika, területfejlesztés és lakáspolitikai, telekommunikáció és közlekedési infrastruktúra, energiapolitika és környezetvédelem, mezőgazdaság és halászat, oktatásügy minden szinten, egyetemek, kutatás, kultúra és média, közegészségügy, turizmus, szabadidő, sport, rendőrség és közrend.
- Fontos elvnek minősül, hogy a bevételek szétosztásának elveit alkotmányos vagy törvényi norma kell, hogy meghatározza.
- A nyilatkozat részletesen foglalkozik az EU és a régiók kapcsolatával, kifejezetten arra törekedve, hogy egyre szélesebb körben, és egyre több garancia mellett érintkezessenek a régiók közvetlenül az európai intézményekkel, különösen a támogatásokat illetően. Az is megfogalmazódik, hogy az Európai Parlament megválasztásakor a régiókat kell a választókerületi beosztás alapjául tenni.

A fenti követelmények illetve törekvések figyelmeztetnek arra, hogy a regionalizálás folyamata átfogóan kell, hogy érintse a teljes állami és önkormányzati igazgatást, a hatásköröket, finanszírozást, mindezek alkotmányi alapjait. Ez a feladat lényegesen több és más, mint a területfejlesztési régiók megerősítése, nem is oldható meg a regionális politika, mint közpolitika dimenzióján belül, egész állami-politikai berendezkedésünket érinti.

A régióépítés stratégiai lépései

A régióépítés stratégiájának megalkotása előtt nem a lépték, hanem a tartalom kérdésében kell döntést hozni. A megye, illetve régió-kérdés nem egyszerűen területszervezési, területfejlesztési, igazgatás-szervezési, hanem alapvetően politikai kérdés, a hatalom centralizációjának, decentralizációjának kérdése. Talán éppen azért nem sikerült a mezoszint problémáját az utóbbi nyolc évben megoldani, mert a magyar államszervezés centralizáló hagyományai és reflexei, a hazai politikai kultúra nem, vagy nagyon nehezen tudja befogadni a decentralizált modellt. Kézenfekvő ellenérvnek látszik az a tény, hogy a magyar önkormányzati törvény a lehető legtöbb szabadságot adta a települési önkormányzatoknak. A hatalom szerkezetét, s különösen a központi hatalom kompetenciáját, terjedelmét azonban nem a helyi szinten biztosított önállóság mértéke, hanem éppen a középszint súlya érinti közvetlenül. A települési önkormányzatokkal szemben a központi jogalkotó a kompetenciák, források elosztásában nem önmaga, hanem a mezoszint rovására volt nagyvonalú. Ha a középszintű önkormányzás helyzetét ebbe a dimenzióba helyezzük, nehéz a jelentőségét alábecsülni. A megyei önkormányzatokkal szembeni kétoldalú bizalmatlanság felszámolásához azt kellene tudatosítani, hogy következetesen decentralizált, s ami még fontosabb, hatékony és szakszerű területi irányítási modell nem képzelhető el erős mezoszintű önkormányzat nélkül.

Ez nem azt jelenti, hogy a helyi, települési önkormányzás politikai, szociológiai, sőt gazdasági előnyeit el kellene vetni, pusztán azt, hogy ezeket össze kell hangolni a modern állam jelenlegi szükségleteivel. A területi önkormányzatok az önkormányzatiság elvéből következően természetesen nem alkothatnak hierarchiát a helyi önkormányzatokkal, ugyanakkor szerepkörüket nem lehet pusztán a településektől származtatni. A települési önkormányzatok csak akkor győzhetők meg a megyei/regionális önkormányzás előnyeiről, ha a területi politika nem szűkül le a területen belüli aktivitásra, hanem a települési önkormányzatokkal is partneri együttműködésre törekszik.

Ahogy a települési önkormányzatok prioritása nem lehet öncél, úgy természetesen az sem lehet kíváncsi, hogy területi szinten kizárólag önkormányzat működjön. Az állami és önkormányzati kompetenciákat területi szinten is ki kell egyensúlyozni, mérlegelve azt, hogy a különböző funkciók számára melyik szervezeti típus alkalmasabb.

A regionális funkciók tisztázása

Mielőtt arról vitáznánk, hogy a megyék túl kicsik vagy éppen túl nagyok, azt kell tisztázni, hogy milyen funkciók számára kell, illetve célszerű berendezni az egyes szinteket, így a régiót is. A regionális funkciók tisztázása érdekében nem elegendő számba venni a mai közhatalmi munkamegosztási-hatásköri viszonyokat, hanem azt is mérlegelni kell, hogy a gazdaság- és társadalomfejlődés jelenlegi szintjén, valamint a jövőben milyen területeken jelenik meg a regionális dimenzió, illetve kohézió. A regionális állami területi beosztás realitásának mérlegeléskor azt is figye-

lembe kell venni, hogy az államfejlődés trendje határozott visszarendeződést mutat, pontosabban az állami, közhatalmi módszerek és intézmények helyett egyre inkább terjednek a rugalmasabb, piaci és nonprofit szervezeti formák és működési módszerek. A jelenlegi állami feladatok tehát a jövőben nem feltétlenül igényelnek „szintbe szervezést”.

- A regionális lépték szükségessége, mint ahogy erről már bőven esett szó, a leg-egyértelműbben a területfejlesztésben mutatkozik meg. Ez a funkció magához vonz azonban továbbiakat is, elsősorban a gazdaságfejlesztés-támogatás, a kutatás, a technológiai transzfer, a pénzintézeti funkciók és a marketing stb. területén. Ezek a funkciók elsősorban nem közhatalmi eszközrendszer igényelnek, bár kétségtelenül szorosan összefonódnak politikai, igazgatási, humán szolgáltatási elemekkel. A latin-amerikai országok területfejlesztési gyakorlata is rámutatott arra, hogy a mechanikusan követett észak-amerikai és nyugat-európai minták, így a partnerségi vagy tervezési régiók nem tudtak szerveződni, s a szakma felismerte, hogy politikai és szociológiai értelemben is meg kell konstruálni a régiókat ahhoz, hogy képesek legyenek saját fejlődési potenciáljukat kihasználni (Borello 1992).
- Kétségtelen, hogy a vonalas infrastruktúra rendszereinek egy jelentős része, elsősorban műszaki okok miatt, regionális, a megyénél nagyobb léptékű menedzsmentet igényel. Nem véletlen, hogy a vasúti, vízügyi igazgatás már hosszú ideje túllépte a megyei kereteket. A közúti fejlődés ugyancsak ebbe az irányba halad, illetve az úthálózat differenciálódása során egyre jelentősebbé válik a régiókat, országokat összekötő dimenzió. Be kell azonban látni, hogy ezen rendszerek szervezése, irányítása a közhatalmi szférán kívül van (még akkor is, ha nemegyszer az állam a beruházó illetve tulajdonos), illetve határaik nem fedik egymást, standard közigazgatási határokat rájuk szervezni nem lehetséges.
- A magas színvonalú humánszolgáltatások, funkciók egy része ugyancsak regionális rendszerekbe szerveződik, pl. a felsőoktatás, klinikai hálózat, kutatás. Ezek irányítása azonban jellemzően nem területi szintű feladat, s egyébként is nem igényel klasszikus közhatalmi eszközöket: az egyetemek önkormányzattal rendelkeznek, az egészségügy sok országban az általános közigazgatáson kívül szerveződik meg.
- A környezet és természetvédelem jelenleg is regionális szervezettségű, részben nem követi az igazgatási határokat éppen speciális feladatai miatt.
- A klasszikus igazgatási-hatósági és igazságszolgáltatási tevékenység megszervezése elsősorban az ügyfélforgalom szükségleteihez igazodik, érthetően tehát minél közelebb kell, hogy maradjon a lakóhelyhez, de egyben biztosítani kell a feladat-ellátáshoz szükséges technikai–infrastrukturális és szakmai feltételeket is. Szó sincs tehát arról, hogy a hatósági–igazgatási tevékenység önkényesen szervezhető bármilyen határok közé, még akkor sem, ha látszólag a kormányzat ezen a területen rendelkezik a legnagyobb mozgástérrel. A regionális szintű igazgatás-szervezés azokon a területeken lehet indokolt, ahol magas szintű szakértelemre, egyéb speciális működési feltételre van szükség, és nem jár együtt jelentős ügyfélforgalommal. Ennek alapján megállapítható, hogy ez a terület csak kivételesen szerveződhet regionális léptékben.

Az előző szempontok mérlegelése alapján nem lehet határozottan lándzsát törni a regionális közigazgatás szükségessége mellett. A felsorolt regionális funkciók jelentős része nem igényel szilárd közigazgatási kereteket. A regionalizálás érvrendszerét tehát továbbiakkal kell kibővíteni.

A szintek számának eldöntése

Amennyiben határozott közigazgatási szükségletek jelentkeznének a regionális szint bevezetése mellett, akkor is mérlegelés tárgya, hogy további új, az előzőekre ráépülő, vagy a régi helyére lépő szintként intézményesüljön-e a régió. Ennek eldöntése messze nem csak szakmai, hanem jóval inkább politikai kérdés. Ha például a regionalizálás mögöttes szándéka elsősorban a meglévő hatalmi szerkezetek felforgatása, a hatalmi elit kicserélése (mint ahogy erre találunk példát a történelemben), akkor nyilvánvaló, hogy a régió a megye helyébe lép. Egy ilyen léptékű közigazgatási reform azonban nemcsak az elitet cseréli ki, hanem valóban az eddigi területi irányítási modell egészét kényszeríti újraformálni, hiszen a megyei szintre telepített funkciók egy része nyilvánvalóan nem felfelé, a régió felé, hanem lefelé kellene, hogy települjön.

Ekkor ütközünk az „alsó középszint” hiányának problémájába, tekintettel arra, hogy Magyarországon a jelenlegi település-igazgatási struktúrában elképzelhetetlen a területi igazgatást a 3200 településre és a 6–7 régióra ráépíteni. A regionális szint bevezetése tehát egyértelműen a szintek számát növeli, legfeljebb az lehet kérdéses, hogy a megye vagy a megyénél kisebb kistérség (járás), városmegye tölti be az alsó középszint szerepét. Ennek eldöntése elvezet bennünket a településigazgatás helyzetéig. Vajon a hazai települési önkormányzatok számára, illetve a körzeti szinten megoldandó igazgatási és szolgáltatás-szervezési feladatok számára milyen területi lépték lenne ideális? A nemzetközi tapasztalatok, mint ahogy utaltunk már rá, azt mutatják, minél integráltabb, azaz minél erősebb a települési önkormányzati rendszer, annál kevésbé van szükség az alsó középszint gyámkodására, minél elaprózottabb a helyi igazgatási szervezeti struktúra, annál több feladat hárul a községek felletti legközelebbi szintre. Nem mindegy a szolgáltatásokkal szemben támasztott igényszint, illetve egyáltalán a szolgáltatás-szervezési modell megválasztása sem, ami természetesen erősen differenciálódhat is. Az egyes közigazgatási szintek száma, kompetenciája függ attól, hogy például a közoktatásban, egészségügyben az alapellátási szint milyen színvonalú, a szolgáltatási vertikumon belül melyik szintre helyeződik a hangsúly, illetve hogyan strukturálódik a rendszer. Ezekre a szempontokra építve jól látszik, hogy a területi reformokra alaposan fel kell készülni, hiszen a szolgáltatások szerkezete, belső szakmai szükségletei és politikai értékválasztásai, az önkormányzati hatáskörök megosztása, a finanszírozás szorosan összefüggnek. Ha a nemzetközi igazgatás- illetve szolgáltatás-szervezési trendeket vesszük alapul, akkor mindenesetre az állapítható meg, hogy:

- az integráltabb, nagyobb területeket átfogó igazgatási és szolgáltatási körzetek kínálják a jobb minőséget, magasabb szakmai és technikai színvonalat,

- a városok egyre több feladatot vállalnak magukra a szolgáltatások terén,
- ugyanakkor erőteljesebb igény mutatkozik arra, hogy a településen kívülre nyújtott szolgáltatások szervezésébe az igénybe vevő önkormányzatok és fogyasztói csoportok beleszólhassanak,
- és arra is, hogy a legelemibb települési szinteken, illetve településrészekben is lehetőség legyen az érdekérvényesítésre, képviseletre.

Az előzőek alapján nem látszik progresszív megoldásnak a régi járások felélesztése, a megyéknél kisebb, városkörnyéki közigazgatási határok újra rögzítése. Sokkal inkább járható út a települési társulások szisztematikus megszervezése, a városi önkormányzati funkciók városkörnyékre való kiterjesztése több területen. Ebben az esetben a területi reform is „kisebb felfordulással” jár, hiszen a megyék maradnának az alsó középszintű igazgatás egységei, bár nem feltétlenül a jelenlegi számban, illetve határokkal.

Makropolitikai – alkotmányos kérdések eldöntése

A regionális szint bevezetésének makropolitikai dimenziói sem hanyagolhatók el, sőt több vonatkozásban döntő jelentőségük van. Alapvető kérdés az, hogy a két általános hatáskörű területi szint közül melyik válik hangsúlyossá, ami elsősorban a hatáskörök–források elosztásán, másrészt azonban a választási technikán, illetve általában a politikai összefüggéseken is múlik. A hatáskörök, források elosztása látszólag a kormányzat kompetenciája, ha valóban regionalizálni akar, akkor rendelkezvén a „hatáskörök hatáskörével” újra rendezheti a hatalmi viszonyokat. A kormányzat viszonya azonban a regionalizációhoz szükségszerűen ambivalens:

- egyrészt érdekelt a hatékonyabb, sikeresebb közigazgatás illetve állam megteremtésében, döntéseiben szabadabban érvényesülnek a szakmapolitikai, modernizációs szempontok,
- másrészt azonban a regionalizálást nem szívesen alapozza saját hatalmának korlátozására, saját forrásainak rovására,
- harmadrészt nem érdekelt abban – éppen a politikai stabilitásra hivatkozva –, hogy területi ellenpólusokat hozzon létre, megnehezítve önmaga számára a kormányzást.

Ez az ambivalencia jól látszik azokban az országokban, ahol a kormányzat a regionalizálás útjára lépett, azt akár alkotmányosan is megalapozva. A folyamat elhúzódik, a hatáskörök, források leadása elsősorban a régiók nyomásgyakorló szerepének erejétől függ. Nem lehet elhanyagolni persze a szendvics effektus másik felét, az alsó szinteket sem, amelyek ugyancsak saját kompetenciájuk korlátozása-ként, centralizációként élik meg gyakran a régiók kiépülésének folyamatát.

Különösen nehéz és ellenmondásos folyamatnak ígérkezik egy olyan országban a regionalizálás, ahol nincsenek tradíciók, ahol a regionális identitás hiányzik, ahol vélhetően a regionalizálás szorosan összekapcsolódik az új alkotmány kidolgozásával, elfogadásával.

A regionális szint státuszának meghatározása

Amikor a szintek száma és tartalma, funkciói körvonalazódnak, akkor kerülhet sor az egyes szintek közjogi tartalmának részletes kidolgozására. Amennyiben a politikai regionalizálást hosszabb időszakra tervezzük, arra is lehetőség nyílik, hogy a regionális szint státusza fokozatosan jusson el a teljes jogú önkormányzatig. A regionális szintnek közjogi intézményesítése ugyanis nagyon sok alternatíva mentén képzelhető el:

- Az első stádium még nem is tekinthető egyértelműen közjoginak, hiszen máig nem dőlt el a területfejlesztési tanácsok jogállása, mindenesetre az első intézményesített formát a regionális területfejlesztési tanácsok jelentik. Ezek alkalmasak arra, hogy a szűk értelemben vett területfejlesztési döntéshozás, tervezés, forrás-elosztás és felhasználás alanyai legyenek.
- A megyei és egyéb települési önkormányzatok lazább együttműködési formájaként is megindulhat a politikai érdekeket is becsatornázó regionális kohézió, de ebben az esetben a regionális szint nem válhat hatáskörök, források közvetlen címzettjévé.
- Amennyiben a régiót nem a megyei területfejlesztési tanácsok, hanem a megyei közgyűlések társulásként építjük ki, ez a forma már kétségtelenül erősebb közjogi státusszal rendelkezik, amely lehetőséget nyújt közös képviseleti szerv működtetésére, önkormányzati hatáskörök átruházására, saját költségvetésre, vagyona, intézményekre stb.
- Elindulhat vagy kiszélesedhet a regionalizáció az államigazgatás szférájában is abban az esetben, ha a regionális illetékességű államigazgatási szervek területi határai, központjai egybeesnek. Hozzá kell tennünk, hogy a felülről épített regionalizáció, a kormánynak alárendelt, integrált hivatalok regionális kiépítésével kapcsolatban túlzott reményeket nem célszerű fűzni, amit az angol példa is bizonyít. A regionális kihívásra a brit kormány által 1994-ben adott válasz, a kormányhivatalok létrehozása, nem bizonyult hatékonynak (Bullmann 1996). Kétségtelen, hogy maguk az apparátusok sem voltak erősek, de kudarcuk okát a szakirodalom elsősorban a demokratikus követelmények teljes figyelmen kívül hagyásában jelöli meg (Stoker et al. 1996).
- A „Regionális Önkormányzatok Európai Chartájában” foglalt követelményeknek a fenti megoldások egyike sem felel meg. Mint már az előzőekben ismertettük, a politikai illetve önkormányzati régió sine qua non-ja a közvetlenül választott képviselet megléte, az önkormányzati alapjogok alkotmányos erejű biztosítása. Fontos újra figyelmeztetni arra, hogy ezeket az elvárásokat a megyék szabályozása sem teljesíti. A régiók közvetlenül választott képviselőtestülettel való ellátása csak az első lépés, amelyet vélhetően fokozatosan követhet a kompetenciák, források telepítése. Az intézkedések intenzitása, minősége alapján csak évtizedek múltán dönthető el, hogy hosszabb távon milyen helyet tölt be a magyar közigazgatási és politikai rendszeren belül a régió.

A határok kijelölése

A politikai regionalizációs folyamat az előzőekben jelzett politikai, alkotmányos, illetve közigazgatás-szervezési kérdések tisztázása után jut abba a fázisba, amikor szükségessé válik a határok kijelölése, a földrajzi alternatívák végiggondolása. Ez utóbbira egyébként sokszor vállalkozott már a közigazgatás, illetve a politikai földrajzi szakma (*Hajdú* 1998), hogy nem követte az előkészítést tényleges reform, az nem a földrajztudósokon múltott. A határok megvonása vélhetően a jövőben sem kizárólag a tudomány belügye lesz. Naivitás azzal számolni, hogy sikerül keresztül vinni a szakmailag ideális javaslatot, ha az jelentős ellenállásba ütközik. A régiók száma és határa tehát kompromisszumok sorozatán keresztül formálódik, s jelentős mértékben függ attól, hogy a megyék felett vagy a megyék helyén. Ez utóbbi esetben a megyei beosztás reformjáról, megyék összevonásáról lesz szó, ami valószínűsíti a régiók 6–7-nél nagyobb számát.

A megyék feletti regionalizáláshoz a kiindulási alapot nálunk nyilvánvalóan a tervezési–statisztikai régiók fogják képezni, hiszen a közigazgatásban már működő egyéb regionális struktúrák egyrészt heterogének, másrészt olyan speciális szempontokat követnek, amelyekre nem építhető általános területi beosztás. A régiók akkor válhatnak időt álló területi keretekké, ha egyre több tevékenység, funkció számára alkalmasnak bizonyulnak, ha valóban kibontakozik e határokon belül valamiféle kohézió. Ebből a szempontból fontos a regionális központ kérdése, ugyanis a regionális funkciók telepítése nyilvánvalóan döntően a központokba történik. Amíg a regionális központ kijelölése nem történik meg, és versengés folyik a funkciók letelepítéséért, addig nem tud megszilárdulni a regionális szervezetrendszer sem. A jelenlegi bizonytalan helyzetben kialakult rotációs megoldások, a titkárságok, szervezeti központok költözködése, vagy éppen ad hoc, rapszodikus szétterítése megnehezíti a régióképződést, hosszabb távon még azoknak a városoknak sem kedvez, amelyek átmenetileg előnyökhöz jutnak. Célszerű megszívlelni a francia példát, ahol 1982-től tudatos decentralizációs folyamat indult, s amelynek fontos része volt a Párizssal szembeni regionális decentrumok megerősítése egy-egy régió központjaként. Lyon alpolgármestere fogalmazta meg: „Nem létezik erős régió, ha nincs a centrumában egy életerős, nagyteljesítményű város” (*Pálné Kovács* 1992, 291).

Identitás-építés

Az előzőek tisztázása mellett fontos azonban a regionális társadalmi kohézió erősítése, a régióépítési koncepció illetve szándék „szocializálása” is. A közel egy évtizede folyó megye-vita, illetve a megye-kérdés lebegtetésének tanulságai alapján megállapítható, hogy a politikai bizonytalanság, az érdekképviselési esélyek csökkenése jelentősen rombolni képes a területi identitást, a települések közötti kohéziót, a közigazgatási és szolgáltatás-szervezési munka hatékonyságát és szakmai színvonalát (*Oláh* 1998). A területi hatalomgyakorlás tisztázása kérdésében mind a települési, mind pedig a kormányzati oldal alapvetően ellenérdekel, sem lent, sem fent

nem támogatnak erős középszintet. Az Angliában ugyancsak jelenleg folyó vitához hasonlóan a lokalisták, regionalisták és centralisták (Bullmann 1996) mellett nálunk számolni kell a megyepártiakkal is. A regionális politikai szint létrehozásának legnagyobb ellenfelei természetesen a megyei politikusok. A politikai régiók létrehozása tehát intenzív politikai előkészítést, a régió belüli identitás erősítését, illetve egyáltalán kiépítését igényli.

Ehhez kétségtelenül szinte teljesen hiányoznak az elméleti és az empirikus alapok (Pálné Kovács–Horváth 1998). A regionális identitás kiépítése történeti, kulturális tradíciók és intézményi keretek híján nehéz feladatnak ígérkezik, hozzátéve persze, hogy az etnikai, vallási, kulturális különbségek regionalizálódása ugyancsak számtalan probléma forrása (A. Gergely 1996; 1998). A regionális identitásról napjainkban többet beszélünk, mint amennyit tudunk róla. Fogalma nem számít közhelynek a társadalomtudományokban sem, ahol meglehetősen tág és diffúz keretek között, többfajta megközelítésben lelhető fel, progresszív és konzervatív, pozitív és negatív előjellel egyaránt (Frey–Hausser 1987; Dirven et al 1993). A regionális identitás ma már nem egyszerűen a naiv helyhez kötődést, az egyéni térhasználatot jelenti, hanem a térbeli kötődés eltűnéséhez kapcsolódó tudatos reflexet a nemzeti és nemzetközi terek kitágulása közepette, és az ezzel együtt járó modernizációs folyamatot (Ipsen 1993). A regionális identitás szakirodalmában kétségtelenül azok a szociológiai vizsgálatok a dominánsak, amelyek az egyén és a kollektívák térhez kötődését, annak kulturális, emocionális és kognitív tartalmát és megnyilvánulásait elemzik, s amelyek többnyire a lokalitásra, kisebb terekre irányulnak (Informationen zur Raumentwicklung 1987).

A regionális identitás az utóbbi időkben, különösen az EU regionális politikájának és az integráció elmélyülésének következtében tágabb, illetve más összefüggések között nyer jelentőséget. A regionális identitás ma azért (is) fontos, hogy megálljon az elvándorlás, hogy a régió sikeres legyen a befektetésekért folyó versenyben, hogy a helyi fejlesztési aktivitás a helyi társadalom támogatására épüljön, hogy növekedjék az emberek komfortérzése (It is nice to live!). A helyi társadalom és politikai elit negatív vagy pozitív viszonya a térhez dinamikus, tehát ahogyan építhető, úgy rombolható is. A rendszerváltást követően nálunk ez utóbbi folyamatnak lehetünk tanúi. A társadalom lassan elemi információkkal sem rendelkezik arról, hogy mit csinálnak a területi önkormányzatok. A pártok már a második közvetlen választási kampányon is túl lévén sem képesek igazán megyei szintű programokkal kiállni, s az országgyűlési képviselők többsége sem kötődik megyéjéhez, legfeljebb közvetlen választókörzetéhez. A civil szervezetek túlnyomórészt lokálisan épülnek ki, így be sem tudnak kapcsolódni a megyei szintű politikai, érdekképviseleti folyamatokba.

Az utóbbi négy évben bizonyos pozitív elmozdulás érzékelhető a megyei önkormányzatok tevékenységében, igazolva azt, hogy éppen a közös fenyegetettség, a szolidaritás szükségessége erősíti az identitást. A megyei önkormányzatoké az egyik legszorosabban összetartó önkormányzati–politikai lobb, egyre több megyei közgyűlés kezd kiépíteni, megalapozni tudatos PR illetve politikai marketing tevékeny-

ségét. Megjelennek személyi és tárgyi szimbólumok, események, kiadványok, amelyek formálják a megyék arculatát, s ezzel segítik a szélesebb helyi társadalom, a megyei nyilvánosság azonosulását (Kákai 1998).

A megyei identitás romjain vajon épül-e egy regionális? Egyáltalán értéket jelent-e a társadalom szélesebb rétegei számára, ha közvetlenül választott területi önkormányzattal rendelkeznek? Egyelőre nehéz választ adni. Figyelmeztetőek azonban a külföldi példák. Angliában többségbe kerültek azok, akik a régiók élén szívesen látnának választott testületet (Dickson 1995), Portugáliában azonban a többség nemmel szavazott a régiók létrehozására.

A regionalizmus vita nálunk nem az ún. kemény regionalizáció körébe tartozik, amely történelmi, etnikai, kulturális bázison autonómiára vagy éppen nemzeti szuverenitásra törekszik, hanem az ún. soft regionalizmus kategóriájába, amelyben a hatalmi szintek közötti decentralizációról van szó (Dirven *et al* 1993). Nem kell tehát arra számítani, hogy a vita a politikai stabilitást fenyegeti. Ennek ellenére az ellenérdekeltek és az érdektelenek meggyőzése végiggondolt cselekvési programot, kommunikációs stratégiát igényel.

- A státuszukban, feladataikban és határaikban konszolidált területfejlesztési régiók intézményei számára nyilvánosságot kell teremteni.
- A regionális fejlesztési tanácsokba delegált szereplők közötti partnerséget a lehető legszélesebb körre ki kell terjeszteni, tevékenységük, az egymás közötti kommunikáció nem szűkülhet le a fejlesztési források elosztására, az üléseken való részvételre.
- Az egyes szereplőket érdekeltté kell tenni a regionális együttműködésben. Ha nem jutnak az együttműködés során „saját” sikerhez, náluk lokalizálható előnyhöz, akkor a regionalizálással szemben könnyen közömbösség vagy éppen ellen-szenv alakulhat ki. Vizsgálataink szerint ugyan a regionális szereplők hangsúlyozzák a régiók szükségességét, különösen az európai források megszerzése érdekében, de a hazai és nemzetközi szakértőktől hallott, szolgai módon átvett érvrendszer („paid lip service”) még messze nem a tényleges meggyőződést takarja (Borello 1992).
- A régiókon belüli és közötti verseny ugyan kikerülhetetlen, mi több kívánatos, de csak akkor, ha működnek a régiók közötti érdekegyeztetés és kiegyenlítés normatív és informális alku mechanizmusai. A régiók közötti rivalizálás ellenkező esetben ronthatja a működés hatékonyságát, és alkalmas negatív érzelmek táplálására.
- A régiók csak akkor válnak felnőtt szereplőkké, ha országos porondon lehetőségük nyílik az érdekképviseletre.
- A régióknak szisztematikusan be kell épülni a sajtónyilvánosságba azért, hogy nevük és arculatuk ismertté váljon. Újra felhívjuk a figyelmet arra, hogy a régiók elnevezése tekintetében teljes káosz uralkodik.
- A regionális fejlesztési tanácsoknak intenzív marketing tevékenységbe kell fogni, ki kell dolgozniuk PR stratégiájukat. Professzionális kommunikáció nélkül

még a leghatékonyabb működés üzenete sem jut el a társadalomhoz. Fontos, hogy politikusok megismerjék a régiót.

- A regionális szereplőknek, a tömegkommunikációnak és az oktatási rendszernek törekednie kell a régiókkal kapcsolatos ismeretek terjesztésére.
- Támogatni kell minden olyan intézményt, szerveződést, tevékenység fajtát (kultúra, közélet, művészet, sport stb.), amelyek képesek az egyénben, csoportokban pozitív töltetű viszonyt erősíteni a regionalizmus, illetve identitást a saját régiójuk iránt.

Végezetül fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a régióépítés stratégiája nem épülhet a megyékkel szembeni negatív kampányra. Ma még egyáltalán nem bizonyítható, hogy a területfejlesztési régiók képesek lesznek politikai egységgé válni, mint ahogy az sem, hogy a magyar állami–politikai mechanizmus képes befogadni a régiókat a megyék helyén. Jelenleg a régióépítés stratégiája a megyék együttműködésére épülhet, mégpedig a jelenleginél sokkal erősebb megyék együttműködésére.

A területfejlesztés számára nélkülözhetetlen régiók erős önkormányzati megyékkel társulva szerencsés, s egyelőre egyetlen lehetséges ötvözetként együttesen elégítik ki a regionális politikával szembeni hatékonysági és a decentralizált államisággal szembeni demokratikus követelményeket.

A magyar közigazgatás jövőképe tehát körvonalaiiban rajzolható meg, alakulása csak részben függvénye az európai uniós követelmény rendszereknek, elsősorban ugyanis belpolitikai és szakmapolitikai mérlegelések, döntések függvénye. Az lenne az ideális, ha e három függvényrendszer túlságosan nem térne el egymástól.

Irodalom

- A. Gergely A. (1996) *Identitás és etnoregionalitás. A kisebbségi identitás történeti és regionális összefüggései Nyugaton és Kelet-Közép-Európában*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete Etnoregionális Kutatóközpont.
- A. Gergely A. (1998) Közelítések a régióproblémákhoz. Az etnoregionalizmus térfogalmi II. – *Comitatus*. 10. 5–11. o.
- Borello, J.A. (1992) The question of identity and generation of knowledge in Latin-American regional planning theory. – *International Journal of Urban and Regional Research*. 4. 602–621. o.
- Bóhm A.–Szoboszlai Gy. (szerk.) (1992) *Önkormányzati választások, 1990*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete.
- Bullmann, U. (1996) Aufbruch aus dem Zentralstaat? Der europäische Einfluss auf die subnationale Politik. – *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 3. 261–279. o.
- Dickson, M. (1995) *Regional Government for England. An Opinion Poll*. Glasgow, University of Strathclyde.
- Dirven, E.–Groenewegen, J.–van Hoof, S. (eds.) (1993) *Stuck in the Region? Changing Scales for Regional Identity*. Utrecht, Nederlandse Geografische Studies.
- Enyedi Gy. (1996) *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- Frey, H.–Hausser, K. (1987) *Entwicklungslinien sozialwissenschaftlicher Identitätsforschung*. Stuttgart, Kohlhammer.
- Hajdú Z. (1996) A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon. – *Tér és Társadalom*. 1. 5–23. o.

- Hajdú Z. (1998) A magyar közigazgatási régiók történeti problematikája. *A területfejlesztés térképzési és a közigazgatás-szervezés.* – Pálné Kovács I.–Horváth Gy. (szerk.), Budapest, MTA. (Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián) Kézirat.
- Henz A. (1973) *Területrendezési törekvések Magyarországon.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Horváth Gy. (1998) Régiók az Európai Unióban. – *Európai Tükör.* 4. 4–24. o.
- Ipsen, D. (1993) Regionale Identität. Überlegungen zum politischen Charakter einer psychosozialen Raumkategorie. – *Raumforschung und Raumordnung.* 1. 9–18. o.
- Kákai L. (1998) A megyei identitás építésének politikája a Dél-Dunántúlon 1994–1998. *A területfejlesztés térképzési és a közigazgatás-szervezés.* – Pálné Kovács I.–Horváth Gy. (szerk.), Budapest, MTA. (Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián) Kézirat.
- Lokale Identität und lokale Identifikation. Spezialheft. (1987) – *Informationen zur Raumentwicklung.* 3.
- Oláh M. (1998) Közelítési módok a regionális identitás térbeliségének megjelöléséhez. – *Comitatus.* 2. 6–34. o.
- Pálné Kovács I. (1992) Gondolatok egy lehetséges folyamatról, egy periféria főváros születése: Lyon? – *Tér és Társadalom.* 3–4. 291–293. o.
- Pálné Kovács I.–Horváth Gy. (szerk.) (1998) *A területfejlesztés térképzési és a közigazgatás-szervezés.* Budapest, MTA. (Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián) Kézirat.
- Stoker, G.–Hogwood, B.–Bullmann, U. (1996) *Regionalism.* Glasgow, University of Strathclyde.
- Verebélyi I. (1993) Kis vagy nagyméretű önkormányzatok. – *Magyar Közigazgatás.* 4. 193–205. o.
- Zongor G. (1991) A lebegő megye. – *Társadalmi Szemle.* 12. 53–58. o.

REGIONS IN THE MILLENNIUM?

A Troublesome Heritage and the Modernisation Challenges of the Future

ILONA PÁLNÉ KOVÁCS

The perspective of Hungarian administration can only be outlined. Its formation is depending primarily on internal political and professional political decisions and just partly on requirements of the European Union. Strategy of region development can't build on the negative campaign against counties. It is unverifiable at all that regions of regional development could become political units, or Hungarian state-political mechanism could admit regions in place of counties. At present strategy of region development can build on the basis of co-operation between counties – a stronger co-operation than now. The association between regions being indispensable for regional development and strong governmental counties is now the only possible way to satisfy the effectiveness requirements of regional policy and democratic demands of decentralised statehood.